IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 19)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 24)**

z dnia 15 września 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 19)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 24)

15 września 2020 r.

Komisje: do Spraw Kontroli Państwowej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, rozpatrzyły:

– sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku (druk nr 471).

W posiedzeniu udział wzięli: **Grzegorz Czarnocki** prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz **Luiza Budner-Iwanicka** prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, **Grzegorz Ziomek** dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Janusz Kot** zastępca dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, **Dariusz Zielecki** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich, **Jakub Mielczarek** dyrektor biura Związku Województw RP.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk, Sławomir Jakubczak**, **Anna Jasieńska**, **Jolanta Osiak** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dzień dobry. Witam państwa posłów bardzo serdecznie. Otwieram wspólne posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam zaproszonych gości – przedstawicieli krajowej reprezentacji regionalnych izb obrachunkowych. Z upoważnienia pana przewodniczącego Mirosława Legutki reprezentują go jego zastępcy: pan Grzegorz Czarnocki – prezes RIO w Opolu oraz pani Luiza Budner-Iwanicka – prezes RIO w Gdańsku. Witam też innych przedstawicieli ministerstw i innych instytucji, a mianowicie pana dyrektora Grzegorza Ziomka z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pana dyrektora Janusza Kota z Ministerstwa Finansów, przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli – pana dyrektora Dariusza Zieleckiego oraz przedstawicieli korporacji samorządowych.

Szanowni państwo, posiedzenie prowadzone będzie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Zanim przejdziemy do realizacji porządku dziennego, sprawdzimy kworum. Proszę o naciśnięcie dowolnego przycisku do głosowania na pulpicie. Proszę otworzyć swoje pulpity i zagłosować w celu stwierdzenia kworum. Szanowni państwo, głosowało 37 posłów. Stwierdzam kworum.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia przewiduje rozpatrzenie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku. Czy są uwagi odnośnie do porządku dziennego posiedzenia? Nie słyszę. Wobec braku uwag stwierdzam przyjęcie porządku dziennego bez głosowania.

Szanowni państwo, w imieniu pana prezesa proszę albo panią prezes, albo pana prezesa o zabranie głosu i przedstawienie sprawozdania. Uprzejmie proszę, pani prezes.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Luiza Budner-Iwanicka:

Dzień dobry państwu. Panie przewodniczący, szanowni państwo, mam zaszczyt rozpocząć przedstawianie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 czerwca 2020 roku. To już 23. sprawozdanie, które KR RIO ma zaszczyt przedstawić parlamentowi.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Pierwsza z nich dotyczy stricte działalności nadzorczej, kontrolnej, opiniodawczej i informacyjno-szkoleniowej, jaką wykonują RIO. Druga część dotyczy wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku. Pozwolę sobie państwu przedstawić część pierwszą, a kolega Grzegorz Czarnocki, zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, przedstawi państwu część drugą.

Jeśli chodzi o część pierwszą i efekty pracy RIO, to w 2019 roku zbadano ponad 180 tys. uchwał i zarządzeń podlegających nadzorowi RIO, ustalono budżet dla 7 jednostek samorządu terytorialnego, wydano prawie 25 tys. opinii w sprawach określonych zarówno w ustawie o RIO, jak i w ustawie o finansach publicznych, przeprowadzono 1120 kontroli w jst i jednostkach organizacyjnych jst, w tym 709 kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego, które zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych są przeprowadzane raz na 4 lata.

Niezależnie od tego w ramach działań kontrolnych wykonywanych przez wydziały informacji, analiz i szkoleń regionalnych izb obrachunkowych skontrolowane zostały sprawozdania z wykonania budżetów sporządzone przez jst. W 2019 roku ta liczba przekroczyła 116 tys. sprawozdań. Regionalne izby obrachunkowe sporządziły także pięć raportów o stanie gospodarki finansowej jst. Te raporty zostały sporządzone dla trzech gmin, jednego miasta na prawach powiatu oraz jednego powiatu ziemskiego. RIO przeprowadziły również 150 szkoleń, które są organizowane przede wszystkim dla służb finansowych jst i jednostek organizacyjnych jst, w których brało udział ponad 14 tys. pracowników tychże jednostek. Jeśli chodzi o działalność nadzorczą, czyli kwestie związane z badaniem uchwał i zarządzeń podlegających nadzorowi RIO, tak jak wspomniałam przed chwilą, w 2019 roku przedmiotem nadzoru było ponad 180 tys. uchwał i zarządzeń, z czego ponad 61% stanowiły uchwały i zarządzenia dotyczące budżetów jst i zmian budżetów.

Zjawisko, jakie pojawia się od wielu lat i coraz bardziej się nasila, a zostało stwierdzone przez RIO, to coraz większa liczba zmian, jakie dokonywane są w trakcie roku budżetowego przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie budżetu. Statystycznie jst w 2019 roku w trakcie roku budżetowego czterdziestokrotnie dokonywała zmian budżetu. Jest to wynikiem wielu zmian i procesów występujących w gospodarce finansowej, które ujawniają się w trakcie roku budżetowego, ale również informacji, jakie spływają do jst z urzędów wojewódzkich dotyczących, chociażby wysokości dotacji udzielanych z budżetu państwa dla jst i zmian w tym zakresie. Te dane spływają w trakcie roku budżetowego, stąd też konieczność dokonywania stosownych korekt, zmian budżetu w trakcie roku budżetowego. Także w trakcie roku budżetowego dokonywane są dyspozycje rezerwami – czy to rezerwą ogólną, czy celowymi, które pozostają w dyspozycji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Proszę państwa, stąd wielość zmian, które są konieczne, aby gospodarka finansowa była prowadzona w sposób prawidłowy i aby budżet jednostki samorządu terytorialnego był realnym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów tej jednostki.

Ciekawym zjawiskiem, jeśli chodzi o kwestie związane z działalnością nadzorczą, jest to, że w 2019 roku gwałtownie wzrosła liczba uchwał, które podlegały nadzorowi RIO w zakresie podatków i opłat lokalnych. Wzrosła ona niemal dwukrotnie – o 92%. Było to wynikiem po pierwsze konieczności dostosowania przez jst przepisów prawa miejscowego dotyczącego podatków i opłat lokalnych do aktualnie obowiązujących regulacji prawnych. W sposób szczególny wzrosła liczba uchwał dotyczących tzw. opłat śmieciowych, czyli opłat z tytułu odbioru odpadów komunalnych. Było to efektem nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która została uchwalona

19 lipca 2019 roku. Jej przepisy w większości weszły w życie z dniem 6 września 2019 roku. Pomimo tego, że ustawodawca przewidział dość długie *vacatio legis* w zakresie dostosowania przez jst lokalnych regulacji w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednostki samorządu terytorialnego zdecydowały się już w 2019 roku dokonać stosownych zmian w tym zakresie. Z tego powodu zwiększyła się liczba uchwał, które podejmowane były przez organy stanowiące jst szczebla podstawowego, czyli gminnego. Zwiększyła się też liczba uchwał, które wpłynęły do naszego nadzoru w regionalnych izbach.

Jeśli chodzi o dane statystyczne, ponad 79% badanych uchwał w ocenie organu nadzoru nie naruszało prawa, a 2,4% ogólnej liczby uchwał naruszało prawo bądź w sposób istotny, co częstokroć powodowało konieczność orzeczenia ich nieważności w całości lub w części, bądź w sposób nieistotny, co powodowało konieczność podejmowania przez kolegia poszczególnych regionalnych izb obrachunkowych uchwał stwierdzających nieistotne naruszenie prawa w stosunku do badanych aktów normatywnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jeśli chodzi o kwestię wieloletnich prognoz finansowych – bo też to bardzo duża grupa uchwał, które podlegają nadzorowi RIO – to w tym zakresie dostrzegamy stałą tendencję. Liczba tych uchwał nieco wzrosła, ale nie nadmiernie w stosunku do 2018 roku. Tylko w 1% badanych uchwał i zarządzeń w zakresie wieloletnich prognoz finansowych kolegia RIO stwierdziły, że uchwały te naruszają prawo. Jeśli chodzi o uchwały podatkowe, o których mówiłam wcześniej, to 9% ogólnej liczby uchwał naruszało prawo – w większości przypadków w sposób istotny, co powodowało konieczność orzeczenia ich nieważności w całości lub w części. Na szczególną uwagę zasługują uchwały podejmowane w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdzie ponad 14,5% opłat, które wpłynęły do RIO w 2019 roku, było dotkniętych wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa. W niewielkim procencie były to wady o charakterze nieistotnego naruszenia prawa.

Jeśli chodzi o uchwały w sprawie absolutorium, również są one przedmiotem nadzoru regionalnych izb obrachunkowych. W tym przypadku 99,3% uchwał nie naruszało prawa, a 0,7% naruszało prawo. W tym zakresie rozstrzygnięć nadzorczych nie było zbyt wiele.

Przeszłabym teraz do omówienia pokrótce działalności opiniodawczej, a później chciałabym więcej czasu poświęcić na omówienie działalności kontrolnej. Liczba opinii wydanych przez składy orzekające RIO nie przekroczyła w ubiegłym roku 25 tys. i była nieco mniejsza niż liczba wydanych w 2018 roku. Na to złożyły się dwie przyczyny. Po pierwsze wydano mniej opinii w sprawie możliwości zaciągania zobowiązań wpływających na poziom długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego, jak też wydano mniej opinii dotyczących planowanego deficytu budżetu na 2019 rok. Z tego wynika spadek liczby wydanych opinii.

Jeśli chodzi o działalność kontrolną w 2019 roku przeprowadzono 1120 kontroli, w tym 709 kompleksowych kontroli jst, 280 kontroli problemowych, 114 doraźnych i 17 sprawdzających wykonanie wniosków pokontrolnych z poprzednich kontroli. Wszystkie kontrole kompleksowe, które były przeprowadzone w 2019 roku były przeprowadzane z zachowaniem czteroletniego terminu określonego w ustawie o RIO, który nakazuje im podejmowanie czynności kontrolnych w ramach kontroli kompleksowych raz na 4 lata. W każdym z tych przypadków został spełniony wymóg ustawowy. Tematyka i zakres kontroli kompleksowych generalnie są określone w uchwale Krajowej Rady Regionalnej Izb Obrachunkowych. Z roku na rok zauważamy, że zakres kontroli kompleksowych ulega rozszerzaniu.

Przykładem rozszerzenia takiego zakresu kontroli kompleksowych w 2019 roku jest m.in. fakt objęcia tą kontrolą takich zagadnień jak: sprawy związane z realizacją zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach; zagadnienie bonifikat udzielonych z tytułu sprzedaży przez jst lokali; sprawozdania z osiągania średnich wynagrodzeń nauczycieli. Istotny jest również fakt objęcia kontrolami zagadnień związanych z prawidłowością potrąceń wynagrodzeń nauczycieli za czas strajku, który miał miejsce w 2019 roku. To zagadnienie było przedmiotem wielu kontroli przeprowadzonych

przez regionalne izby obrachunkowe w związku z pismem, jakie w 2019 roku wystosował do wszystkich RIO główny rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto, w związku z zakończeniem w 2018 roku kadencji organów stanowiących jst oraz organów wykonawczych, w 2019 roku kontrolą objęto również zagadnienia związane z prawidłowością naliczania i wypłatą ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy przez pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Jak co roku Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2018 roku przyjęła tematykę kontroli koordynowanej, która była prowadzona w 2019 roku. Dotyczyła ona zagadnienia finansowania zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu przez jst w latach 2017–2018.

Izbą koordynującą kontrolę koordynowaną była Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze. W ramach kontroli koordynowanej przeprowadzono 55 kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym objęto czynnościami kontrolnymi 36 gmin, 16 miast na prawach powiatu oraz 3 województwa – lubuskie, kujawsko-pomorskie i śląskie. Wyniki kontroli koordynowanej zostaną przedstawione państwu w odrębnym raporcie, który będzie państwu dostarczony. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych obejmuje tylko skrót ustaleń, jakie zostały poczynione na skutek podejmowanych czynności kontrolnych i pewne wnioski końcowe, ale tylko w formie krótkiego podsumowania. Szczegółowe ustalenia tej kontroli i szczegółowe wnioski pokontrolne znajdą się w odrębnym raporcie, który zostanie państwu przekazany.

Chciałabym podkreślić, że wyniki kontroli koordynowanej dotyczącej zagadnień finansowania kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego potwierdziły hipotezę o licznych formach wspierania działalności sportowej z budżetów jst i ich wzajemnej konkurencji. Z punktu widzenia organu nadzoru pewien niepokój budzi, że spośród form finansowania sportu coraz większe znaczenie praktyczne uzyskuje finansowanie kapitałowe oraz przekazywanie środków w ramach promocji jednostek samorządu terytorialnego. W naszej ocenie to metody, które cechują się relatywnie niską rozliczalnością. Ustawodawca w dziedzinie sportu pozostawił dużo swobody jst w zakresie wyboru form i sposobu finansowania sportu. Ze względu na niebagatelny wymiar finansowy wydatków w zakresie kultury fizycznej i sportu w ocenie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych celowe byłoby wprowadzenie ustawowych ram w tym zakresie.

Jeśli chodzi o liczbę nieprawidłowości stwierdzonych podczas czynności kontrolnych, utrzymuje się ona na podobnym poziomie, co w 2018 roku – to prawie 12 tys. nieprawidłowości. Największa ich liczba dotyczyła kwestii związanych z wykonywaniem budżetu – dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego. Wiele nieprawidłowości dotyczyło kwestii związanych z prawidłowością prowadzenia ewidencji księgowej i prawidłowością sporządzania sprawozdań – czy to budżetowych, czy finansowych. Znaczna część dotyczyła również kwestii związanych z udzielaniem zamówień publicznych oraz udzielaniem i rozliczaniem dotacji udzielanych z jst.

Podsumowaniem każdej kontroli jest wystąpienie pokontrolne, które kierowane jest do każdej z kontrolowanych jednostek – czy to jednostek samorządu terytorialnego, czy jednostek organizacyjnych. Zawiera ono wskazanie najważniejszych nieprawidłowości oraz wnioski, które jednostka jest zobowiązana zrealizować. Jeśli chodzi o wnioski pokontrolne, w 2019 roku liczba wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych oscylowała na poziomie 14 tys. nieprawidłowości. Tylko w stosunku do 191 wniosków jst wniosły zastrzeżenia, które w 9 przypadkach zostały rozpatrzone pozytywnie i uwzględnione, a w pozostałych przypadkach zostały oddalone, albo z uwagi na brak przesłanek formalnoprawnych do ich wniesienia, albo z uwagi na ich niezasadność w ocenie organów nadzoru.

Efektem działań kontrolnych było również skierowanie 554 zawiadomień, sformułowanych w formie wniosków lub sygnalizacji, do różnych podmiotów. Między innymi było 41 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W stosunku do 2018 roku ta liczba wzrosła o 14. Ponadto zostały skierowane 433 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które obejmowały czyny w naszej ocenie obejmujące łącznie 465 osób.

Izby sformułowały również 5 raportów o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2019 roku. Dotyczyły one 3 gmin – Lubsko, Strzelno i Staroźreby, jednego miasta na prawach powiatu – Grudziądza oraz jednego powiatu ziemskiego – kluczborskiego. W przypadku gminy Starożreby raport był sporządzany w związku z trudną sytuacją finansową tej jednostki samorządu terytorialnego, jaką stwierdzono, zarówno w ramach ustaleń nadzorczych, jak i po kontroli przeprowadzonej w tej gminie. W pozostałych przypadkach raporty były sporządzane w związku z ubieganiem się tych jednostek samorządu terytorialnego o pożyczkę z budżetu państwa. W dwóch przypadkach – gminy Strzelno i powiatu kluczborskiego – jednostki taką pożyczkę uzyskały, a w pozostałych przypadkach pożyczka przez te jednostki nie została uzyskana.

Omówię jeszcze działalność szkoleniową. Jak wspomniałam przed chwilą, izby przeprowadziły 150 szkoleń, które objęły ponad 14 tys. osób – zarówno pracowników jst, jak i jednostek organizacyjnych. Szkolenia te prowadzą głównie członkowie kolegium, naczelnicy wydziałów analiz, kontroli RIO, ale też czasami, ze względu na specyfikę zagadnienia będącego przedmiotem szkolenia, osoby z zewnątrz. Izby same finansują wynagrodzenie tych osób i wydatki związane z organizacją szkoleń. Wszelkie dochody, które izby uzyskują z tych szkoleń w całości są odprowadzane do budżetu państwa.

Kończąc tę część wystąpienia, chciałabym państwu jeszcze wskazać na najciekawsze w naszej ocenie wnioski wynikające zarówno z naszej działalności kontrolnej, jak i opiniodawczej, czyli wnioski *de lege ferenda*, które stanowią podsumowanie pierwszej części sprawozdania. Wnioski *de lege ferenda* formułujemy rokrocznie, wskazując na pewne uchybienia w funkcjonowaniu prawa dotyczącego gospodarki finansowej jst. W świetle naszych doświadczeń sformułowaliśmy w tymże sprawozdaniu kilka. Pierwszy z nich dotyczy możliwości upoważnienia zastępcy wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego z innych powodów niż wymienione enumeratywnie w art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W naszej ocenie przepisy nie do końca jednoznacznie pozwalają wójtowi, burmistrzowi czy też prezydentowi miasta na upoważnienie swojego zastępcy lub zastępców do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu podczas jego nieobecności. Również rozbieżne jest orzecznictwo sądowo-administracyjne w tym zakresie.

W związku z tym postulujemy, aby ustawodawca zechciał pochylić się nad tym problemem i być może podjąć działania legislacyjne zmierzające w sposób jednoznaczny do uregulowania tej kwestii. W naszej ocenie zasadnym byłoby, aby takie sformułowania i uregulowania znalazły się w ustawie o samorządzie gminnym, gdyż na pewno usprawniłoby to pracę i funkcjonowanie gospodarki finansowej jst szczebla podstawowego w sytuacji nieobecności wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta z innych przyczyn, niż te, które są ustawowo określone.

Kolejny wniosek, również dotyczący funkcjonowania gospodarki finansowej jst, obejmuje kwestię występowania w przepisach ustawowych, mianowicie w ustawie o finansach publicznych, w dwóch miejscach, możliwości upoważniania przez organy stanowiące jst wójtów, prezydentów czy też zarządy powiatów i województw do przekazywania uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań jednostkom organizacyjnym jst. Taki przepis ustawowy znajduje się z jednej strony w art. 258 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje na to, że takie upoważnienie powinno się znaleźć w uchwale budżetowej jst. Z drugiej strony upoważnienie w tym zakresie znajduje się w art. 228 ust. ustawy o finansach publicznych i odnosi się do wieloletniej prognozy finansowej i do wymogu zawarcia stosownego upoważnienia w tym zakresie w wieloletniej prognozie finansowej. W związku z tym w naszej ocenie zasadnym byłaby rezygnacja z tego upoważnienia w art. 258 i rezygnacja z umieszczania tego upoważnienia w uchwale budżetowej na rzecz ujęcia go wyłącznie w wieloletniej prognozie finansowej jst.

Kolejny wniosek, który w naszej ocenie jest zasadny, właściwy i konieczny, dotyczy zniesienia obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości i podatku leśnym w stosunku do jst. Mamy do czynienia z sytuacją, w której gmina sama sobie wpłaca podatek od nieruchomości, których jest właścicielem, i od lasów, których jest właścicielem. Obowiązek podatkowy w stosunku do gmin został zniesiony, jeśli chodzi o podatek rolny.

Nie został zniesiony, jeśli chodzi o podatek od nieruchomości i podatek leśny. Wydaje się nam, że zasadnym byłoby posłużenie się analogiczną regulacją – taką, która ma miejsce w przypadku ustawy o podatku rolnym – i przeniesienie jej na ustawę o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie podatku od nieruchomości i na ustawę o podatku leśnym w zakresie podatku leśnego.

Kolejny wniosek *de lege ferenda*, którego nie będę już omawiała tak szczegółowo, dotyczy doprowadzenia do zgodności przepisów dotyczących obowiązków jst i RIO w procedurze absolutoryjnej. Posłużę się jednym przykładem, który w naszej ocenie spowodował zasadność przedstawienia takiego wniosku. Chodzi o wnioski komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia bądź też nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego jst. Takie wnioski podlegają opiniowaniu przez RIO właściwe miejscowo. W ustawie o samorządzie gminnym zawarty jest przepis mówiący o tym, że opinia składu orzekającego RIO o wniosku komisji rewizyjnej winna jest przedstawienia radnym na sesji absolutoryjnej wraz z całą dokumentacją, czyli sprawozdaniem z wykonania budżetu za poprzedni rok, opinią RIO o tym sprawozdaniu, wnioskiem komisji rewizyjnej, opinią o wykonaniu budżetu sformułowaną przez komisję rewizyjną, jak i pozostałe komisji rady.

W ustawie o samorządzie gminnym mowa jest również o tym, aby została przedstawiona opinia składu orzekającego o wniosku komisji rewizyjnej. Takich przepisów nie ma w ustawie o samorządzie powiatowym ani wojewódzkim. Co więcej, takich przepisów nie ma też ustawie o finansach publicznych w art. 271, który mówi dokładnie, jak ma przebiegać procedura absolutoryjna. Z tego powodu złożyliśmy wniosek, aby faktyczne działania podejmowane przez organy stanowiące jst, polegające na przedstawieniu tego dokumentu podczas sesji absolutoryjnej, miały również swoje odzwierciedlenie w sposób jednoznaczny uwzględnione zarówno we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych, jak i w ustawie o finansach publicznych.

Kolejny wniosek *de lege ferenda* to kwestie związane z finansowaniem państwowych straży pożarnych przez powiaty. Mamy do czynienia z następującą sytuacją: gdy zgodnie z ustawą o Państwowej Straży Pożarnej jednostka samorządu terytorialnego chce dofinansować PSP, przekazuje środki na ten cel na wojewódzki fundusz wsparcia PSP. Nie ma problemu, jeśli chodzi o gminy lub województwa, ale wydaje się nam, że nieco absurdalna sytuacja powstaje, jeśli chodzi o powiaty. Dlaczego? Powiatowe państwowe straże pożarne to jednostki budżetowe powiatu i ich plan finansowy mieści się w budżecie powiatu. W przypadku, w którym powiat chciałby przekazać dodatkowe środki na funkcjonowanie PSP, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów musi je zaplanować jako wydatek budżetu powiatu przekazany do wojewódzkiego funduszu wsparcia PSP. Następnie wracają one po stronie dochodów do budżetu powiatu i zwiększają plan finansowy PSP. Wydaje się nam, że zasadne jest zrezygnowanie z tego nieuzasadnionego przepływu środków i pozwolenie powiatom bezpośrednio zwiększać plany finansowe PSP o środki, jakimi powiat chciałby je wspomóc.

Chciałabym państwu powiedzieć o jeszcze jednym wniosku *de lege ferenda*, który wydaje się nam dość istotny z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki finansowej jst. Dotyczy on zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Po nowelizacji ustawy, jaka weszła w życie z dniem 6 września 2019 roku, która w sposób gruntowny zmieniła sposób ustalania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, chcieliśmy zwrócić państwa uwagę na dwa zagadnienia, które w naszej ocenie wydają się nam warte rozpatrzenia.

Pierwsze zagadnienie dotyczy kwestii związanych z opodatkowaniem nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe i innych, wykorzystywanych na cele letniskowe. Przed nowelizacją tej ustawy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi była naliczana od domku letniskowego. Po nowelizacji tej ustawy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest naliczania od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy. Co to oznacza w praktyce? Jeśli mamy nieruchomość, na której znajduje się jeden domek letniskowy, opłata jest naliczana zgodnie z regulacjami lokalnymi określonymi w uchwale organu stanowiącego danej gminy, ustalającymi wysokość stawki opłaty. W przypadku jeśli na danej nieruchomości znajduje się więcej niż jeden domek letniskowy, ta opłata będzie dokładnie taka sama. Ustawodawca nie dał możliwości gmi-

nom na ustalenie wielokrotności tej opłaty w zależności od liczby domków letniskowych na danej nieruchomości. Dochodzi w naszej ocenie do czasami absurdalnych sytuacji. Zdarzają się sytuacje, w których na jednej nieruchomości mamy 10 domków letniskowych, a właściciel uiszcza gminie jedną opłatę. Maksymalnie rocznie to 169 zł. Absolutnie wielkość tej opłaty nie pokryje gminie kosztów związanych z odbiorem, segregacją i utylizacją odpadów, które są wytwarzane na terenie danej nieruchomości.

Kolejne regulacje ustawowe, które w naszej ocenie wymagałyby rozważenia i ewentualnej zmiany, to wprowadzenie różnych algorytmów w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których są wytwarzane odpady komunalne. Algorytmy te pozwalałyby na ustalanie wielkości opłat od worka lub pojemnika na śmieci. Proszę sobie wyobrazić, że wprowadzenie różnych algorytmów spowodowało taką sytuację, że za pojemnik o tej samej pojemności co worek gmina może naliczyć maksymalnie trzykrotnie niższą opłatę, a ilość śmieci jest taka sama.

W naszej ocenie warto pochylić się nad tymi regulacjami prawnymi i spróbować dostosować je do realiów, z którymi muszą zmierzyć się jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego w kwestii realizacji zadania utrzymania czystości i porządku w gminach. W kontekście konkretnych przepisów ustawy, które nakazują finansowanie wydatków związanych z realizacją tego zadania z dochodów pochodzących z tych opłat, może to powodować sytuację, w której gminy będą dopłacały do tego zadania z innych środków. Albo chcąc zastosować się do wymogu ustawowego, będą musiały w inny sposób szukać tych dochodów, być może nawet kosztem mieszkańców. Będą chciały wyrównać straty, które ponoszą chociażby przy usuwaniu śmieci z nieruchomości letniskowych, niezamieszkałych, na których są wytwarzane odpady komunalne, kosztem innych odbiorców i innych opłat, które są przez gminy naliczane.

Proszę państwa, mam jeszcze jedną uwagę, dotyczącą nie tyle kwestii związanych z wnioskami *de lege ferenda* i działalnością RIO, ale związaną z warunkami, w jakich pracują izby regionalne. W RIO pracują zazwyczaj bardzo doświadczeni, kompetentni pracownicy, którzy nie są należycie wynagradzani. Mogli państwo zapoznać się z danymi ze sprawozdania – średnie wynagrodzenie pracownika RIO nie przekracza 5 tys. zł brutto, przy średniej krajowej w wysokości 5200 zł brutto w 2019 roku. Mamy taką sytuację, że co roku odchodzą od nas bardzo doświadczeni, wysoko wykwalifikowani pracownicy. W 2018 roku odeszło 109 osób na 1200 zatrudnionych we wszystkich RIO. W 2019 roku sytuacja się jeszcze pogorszyła, bo odeszły dokładnie 142 osoby. Większość z nich to osoby, które odeszły w związku z lepszymi warunkami płacowymi, jakie zostały im zaproponowane chociażby przez Najwyższą Izbę Kontroli czy też jednostki samorządu terytorialnego. Problemy, z którymi się borykamy, nie maleją, ale się pogłębiają.

Dlatego składamy postulat, aby pomyśleć o pracownikach RIO, docenić ich wkład i pracę oraz postarać się o to, aby była możliwość zaplanowania dodatkowych środków na zwiększone wydatki związane z wynagrodzeniami dla tych ludzi, bo naprawdę warto. Dziękuję państwu bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję, pani prezes. Teraz proszę o wypowiedź pana prezesa Grzegorza Czarnockiego. Proszę uprzejmie.

Prezes RIO w Opolu Grzegorz Czarnocki:

Szanowni państwo, moja koleżanka miała o tyle wdzięczniejszą rolę, że mówiła działalności 16 izb obrachunkowych przez 40 minut, a mnie nie zostało za dużo czasu na omówienie działalności i wyników budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, których jest 2,8 tys. Ta formuła będzie troszkę inna. Postaram się przekazać państwu najważniejsze informacje, które są zawarte w tym bardzo obszernym dokumencie.

Oczywiście bardzo trudno się czyta ten dokument, w zasadzie się do tego nie nadaje. To taka biblia finansów samorządowych. Mamy w nim syntezę, zawierającą zbiorcze informacje o samorządowych finansach. Praktycznie można używać tego do celów porównawczych. Dane uszeregowane są w ramach poszczególnych typów jednostek – mamy gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa, związki jednostek samorządu terytorialnego. Pewne zagadnienia zostały uszczegółowione – to relacja z art. 242

i art. 243 ustawy o finansach publicznych, czyli nadwyżka bieżąca oraz złota zasada budżetu, a także indywidualny wskaźnik zadłużenia. Mamy osobną część poświęconą finansom jst na jednego mieszkańca oraz osobny rozdział o środkach unijnych. Nie ma możliwości, abym nawet państwu krótko zasygnalizował szczegóły w tym zakresie. Nie będę przedstawiał tych wszystkich części. Zdecydowaliśmy się przedstawić pewne najważniejsze sprawy, które państwa jako posłów zainteresują.

Chciałbym powiedzieć krótko o zbiorczych danych o wykonaniu budżetów przez jst, o kwestii, która z perspektywy izb jest bardzo ważna i jest naszym konikiem – o zadłużeniu, o temacie nadwyżki operacyjnej, który wiąże się z zadłużeniem i mówi o potencjale rozwojowym i możliwościach jednostek, oraz o kwestii, która interesuje w szczególności osoby zainteresowane tematyką, czyli o wydatkach inwestycyjnych.

Jeśli chodzi o zbiorcze dane ogółem, to w 2019 roku dochody budżetowe jst zostały zrealizowane w kwocie blisko 280 000 000 tys. zł i w porównaniu do dochodów z 2018 roku wzrosły o 10%, a przy uwzględnieniu inflacji – o 8,3%. Co jest istotne, tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 1%. Wzrost wskaźnika dochodów odnotowano we wszystkich typach samorządów. Najniższy wzrost osiągnęło miasto stołeczne Warszawa. Do gmin wpłynęły środki na poziomie 111,3% dochodów ubiegłorocznych. Największą część dochodów stanowiły dochody własne, które wzrosły. Wzrosły również dotacje. Subwencja była o 9,4% wyższa niż w roku poprzednim. Jeśli chodzi o wydatki, można powiedzieć, że ta kwota jest zbieżna – to 280 000 000 tys. zł. Jak co roku samorządy trafniej planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące zostały wykonane w 95%, a majątkowe w 84%.

Co interesujące, w 2019 roku odwrócone zostało zjawisko większej dynamiki wydatków niż dochodów, czyli wzrost wydatków był niższy niż wzrost dochodów. To dobra informacja. Spadł wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych i wyniósł 95,9%. Wydatki inwestycyjne spadły, a w 2018 roku wzrosły. Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w kraju wynosiło 11%, było wyższe niż rok wcześniej i ten wzrost był duży. Generalnie z danych statystycznych wynika, że dochody rosły szybciej.

W strukturze wydatków zaszły zmiany polegające na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Ogólnie rzecz biorąc to niedobra informacja. Udział części bieżącej zwiększył się w stosunku do ubiegłego roku o 2,2% i wyniósł 81,8%. Zmniejszyła się również nieznacznie liczba jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi. Jednostki takie stanowiły 90,1%, a w 2019 roku było ich 92,5%. W dalszym ciągu te dane są dość wysokie – ponad 90% jednostek korzysta ze środków unijnych. Wydatki bieżące oczywiście koncentrowały się na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem oraz rodziną, a wydatki inwestycyjne prawie w połowie przeznaczane były na zadania związane z transportem i łącznością, czyli wydatki o charakterze drogowym. Na dalszych slajdach będzie to jeszcze zaprezentowane.

Co do zadłużenia to 2019 r. był drugim, w którym utrzymała się tendencja wzrostu kwoty długu. Większość kwoty zadłużenia ogółem zwiększyła się w stosunku do roku ubiegłego o 7,8% i wyniosła 82 000 000 tys. zł. Co jest dobrą informacją? Mimo zwiększenia wzrostu zadłużenia poziom relacji zobowiązań do dochodów wyniósł 29,5% i był niższy niż rok wcześniej. Dochody rosły szybciej niż zadłużenie. Kwota należności w 2019 roku spadła o 9%.

Jaka jest dynamika tego zadłużenia, jak ono się rozkłada? Na slajdzie mogą państwo zobaczyć dane za ostatnie 3 lata. Zadłużenie rośnie konsekwentnie. Co jest optymistyczne z punktu widzenia RIO? Kwota zobowiązań wymagalnych, które świadczą o nieprawidłowościach w gospodarce finansowej, jest nieznaczna. Aktualnie w skali całego kraju, przy kwocie długu sięgającej 82 000 000 tys. zł, zobowiązania wymagalne stanowią 62 000 tys. zł. To niewielki procent w stosunku do całego długu.

Na kolejnym slajdzie zobaczyć państwo mogą zobowiązania jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną w latach 2018–2019. Na tym slajdzie widać, w jaki sposób rośnie zadłużenie w poszczególnych typach jednostek. Widać wyraźnie, że w poszczególnych typach jednostek rośnie ono w bardzo różny sposób. W gminach wzrosło ono rok do roku o 7%, a w mieście stołecznym Warszawie spadło o blisko 15%.

Najbardziej zadłużają się miasta na prawach powiatu – nastąpił wzrost z 29 000 000 tys. zł do ponad 33 000 000 tys. zł, dynamika wyniosła 114,5%. Zadłużenie w powiatach pozostaje w zasadzie na tym samym poziomie, analogicznie w województwach.

Następny slajd pozwoli państwu zaobserwować inną kwestię, która wiąże się z zadłużeniem i interesuje izby – to kwestia zobowiązań wymagalnych samorządowych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadzorowanych przez jst. To temat, który analizujemy i z którym się borykamy. Istnieje ryzyko, że ten dług może obciążyć samorząd. Mamy przedstawione dane od 2003 roku. Widać wyraźnie, że te wielkości oscylują na poziomie około 5 000 000 tys. zł i niestety nie maleją, a w ostatnich latach nieznacznie wzrosły. Pozytywną informacją jest to, że dolna czerwona kreska dotyczy zobowiązań wymagalnych, czyli tych, które świadczą o utracie płynności przez samorządowe publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Ta wielkość na przestrzeni lat maleje. W dalszym ciągu pozostaje problem zobowiązań samorządowych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Kolejny slajd przedstawia najwyższe zobowiązania samorządowych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w 2018 roku i 2019 roku w tysiącach złotych. To może jest mało czytelne na tym wykresie, ale interesujące jest to, że generalnie mamy do czynienia z województwami. ZOZ, które posiadają największe zobowiązania, są nadzorowane przez samorządy województw. Mamy tu do czynienia z niepokojącą dynamiką. Te kwoty rosną. W województwie lubelskim występują największe zobowiązania nadzorowanych ZOZ – ta kwota przekroczyła 500 000 tys. zł. Później jest województwo podkarpackie, a na trzecim miejscu jest specyficzna, znana państwu na pewno, sprawa związana z miastem Grudziądz, które ma jeden szpital, w którym zadłużenie, choć nieznacznie, w dalszym ciągu rośnie.

Oczywiście wszystkie zestawienia, które przedstawiam w prezentacji, są zawarte w przekazanym państwu materiale. Co istotne, o czym warto pamiętać, jeśli chodzi o zobowiązania, choć nam to czasem umyka przy analizie, to fakt, iż budżety gmin, czyli dochody i wydatki, stanowiły około 48% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a około 28% w przypadku miast na prawach powiatu. Oznacza to, mając w pamięci liczbę, że są 64 miasta na prawach powiatu. Warszawę liczymy osobno. Mamy 2400 gmin i mamy sytuację, w której 64 miasta na prawach powiatu dysponują potencjałem finansowym takim, jak połowa spośród 2400 gmin. Pokazuje to, że nasze jednostki są bardzo różne. Analogicznie można powiedzieć, że umyka informacja, iż budżet miasta stołecznego Warszawy, czyli jednej jednostki, jest większy niż budżet wszystkich województw samorządowych – odpowiednio 7,6%.

Co wynika z tej analizy? To, że ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 40% składała się ze zobowiązań miast na prawach powiatu. Miasta na prawach powiatu, jednostki dysponujące największym potencjałem, są również zadłużone sporo bardziej niż inne jednostki, chociażby gminy. Dobrą informacją, którą warto zaakcentować, jest to, że zadłużenie samorządów stanowiło relatywnie niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 7,9% – mimo iż jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi blisko 70% dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe to 67,6% wydatków realizowanych przez budżet państwa.

Szanowni państwo, kolejny ciekawy slajd przedstawia relację łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2019 roku. Widzimy tu różne kolory. Z legendy wynika, że ten przeważający niebieski kolor to zadłużenie na poziomie od 0% do 10% dochodów, a ciemniejszy niebieski to zadłużenie od 10% do 40%. Kolor żółty oznacza 40–50%, a pomarańczowy powyżej 50%. Widać, że to zadłużenie jest rozłożone dość nieproporcjonalnie, ale dominuje kolor niebieski. To poziom, który uznajemy co do zasady za bezpieczny. Może być tak, że jednostki mają tak niską nadwyżkę operacyjną, że nawet dużego długu nie są w stanie obsłużyć, ale pokazuje to, że w różnych województwach są jednostki bardzo zadłużone. Jest to rozłożone na cały kraj. Kolejny slajd przedstawia zadłużenie powiatów. W tym przypadku sytuacja jest jeszcze lepsza. Jednostki, w których jest poziom czarny lub czerwony, można policzyć na palcach jednej ręki, ale powiatów jest mniej, czego jesteśmy świadomi. Można powiedzieć, że te powiaty również są porozrzucane na terenie całego kraju.

Co istotne, poziom zadłużenia, czyli relacja łącznej kwoty długu do dochodów, nie jest wyłącznym determinantem możliwości obsługi spłaty zadłużenia. W izbach obrachunkowych, myślę, że doskonale państwo o tym wiedzą, zwracamy uwagę na relację kwoty długu gmin czy jst do ich nadwyżki operacyjnej, czyli do różnicy, którą dana gmina czy powiat są w stanie wygospodarować – nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami. W tym zakresie mamy kolejną mapkę, na której mamy legendę, która wskazuje jednostki – jasnoniebieski i niebieski to te, które z nadwyżki operacyjnej są w stanie spłacić swoje zadłużenie w ciągu 5–10 lat. Znów większość kolorów to odcienie niebieskiego. Sytuacje, gdzie jest kolor czerwony lub pomarańczowy, są nieliczne. Kolor czarny, którym zaznaczony jest okres powyżej 100 lat, co jest nierealne i świadczy o problemach, występuje rzadko.

Analogiczna mapa dotyczy powiatów – relacja kwoty długu powiatów do nadwyżki operacyjnej. W tym przypadku też dominuje kolor niebieski. Teraz mogą państwo zobaczyć nadwyżki operacyjne na mapach w gminach i powiatach. Opisane sytuacje częściowo dotyczą podmiotów, które były już dziś wymieniane, jak powiatu kluczborskiego, który ma program naprawczy. Ten materiał jest dostępny w opracowaniu. Nadwyżki operacyjne – tu są gminy, a tu są powiaty. Relacja kwoty długu gmin, miast na prawach powiatu do nadwyżki operacyjnej to ta tabela. Jeszcze raz podkreślam, że wszystkie omawiane tematy są w materiale, ale jest on tak obszerny, iż niektóre zestawienia trudno znaleźć.

Zbliżając się do końca, pragnę wskazać, iż kwestie nadwyżki operacyjnej, czyli różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, są uregulowane w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż dokonane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Jak to wyglądało w praktyce? W 2019 roku tylko w 28 jednostkach wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące. W 22 jednostkach różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami. W trzech jednostkach zrealizowano budżet z dopuszczalnym niezachowaniem wynikającym z realizacji programu naprawczego, a w trzech jednostkach nastąpiło faktycznie zupełnie nieuzasadnione naruszenie art. 242. Tych jednostek w latach poprzednich również nie było wiele. W 2018 roku były trzy, a w 2017 roku jedna. Można powiedzieć, iż z naszych danych wynika, że w 2019 roku jednostki samorządu terytorialnego co do zasady wygenerowały prawidłowe nadwyżki operacyjne.

Jeśli chodzi o strukturę wydatków ogółem, powiem bardzo krótko, jak ona wygląda. Mamy 81,8% wydatków bieżących i 18,2% majątkowych. Jest wskazane, na jakie części się one składają. Przede wszystkim są to wynagrodzenia i pochodne oraz pozostałe wydatki bieżące. Jeśli chodzi o strukturę działową tych wydatków, przede wszystkim jest to dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina oraz transport i łączność. Taka jest struktura wydatków ogółem w jst. Zapewne interesuje państwa również udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, czyli część mająca charakter kreacyjny. Na przestrzeni ostatnich 5 lat podlegała ona zmianom. W 2013 roku to było 18,2%, a w 2014 roku przekroczono 20%, w 2016 roku był spadek, a w 2018 wzrost. Generalnie jesteśmy świadomi, że ta zmiana poziomu wydatków inwestycyjnych w czasie jest związana z kalendarzem dysponowania środkami unijnymi.

Jeśli chodzi o wydatki majątkowe, to przede wszystkim transport i łączność – prawie 46,3%, następne są gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Łącznie te działy stanowią prawie 60% wydatków inwestycyjnych. Jeśli popatrzymy na wydatki inwestycyjne na mapach, w przeliczeniu na jednego mieszkańca – te dane są bardzo zróżnicowane. Skala jest tak duża, że te czerwone samorządy mają wydatki poniżej 180 zł na mieszkańca, a te niebieskie wydają powyżej 2 tys. zł na mieszkańca. Widzimy dziesięciokrotną dysproporcję pomiędzy 120 najbardziej inwestującymi samorządami i 120 najmniej inwestującymi. Analogicznie jest w powiatach, co można zobaczyć na tym slajdzie. Są duże

różnice, ale mniejsze, gdyż poziom inwestycji w powiatach jest mniejszy w przeliczeniu na mieszkańca – od 50 zł do 455 zł. Te czerwone powiaty wydają najmniej, a niebieskie najwięcej.

Kolejne dane przedstawiają wydatki bieżące. Warto zwrócić uwagę, że wydatki bieżące w perspektywie czasu podlegają mniejszym wahaniom. Przy analizach warto zwrócić uwagę na ich poziom, bo w dłuższej perspektywie dają nam ogląd sytuacji finansowej samorządów. Tu nie ma tak dużych różnic. Jeśli chodzi o powiaty w przypadku wydatków bieżących, to stanowią one od mniej niż 600 zł do 1300 zł w przeliczeniu na mieszkańca. W gminach mówimy o wydatkach bieżących wynoszących od mniej niż 3600 zł do ponad 5200 zł.

Przy analizie zdolności do obsługi zadłużenia staramy się w izbach zwracać uwagę na poziom wydatków bieżących i w ten sposób oceniać potencjał rozwojowy gminy lub powiatu. Wydatki bieżące bardzo trudno jest zredukować w perspektywie czasu. Szanowni państwo, to wszystko w telegraficznym skrócie. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję, panie prezesie. Proszę teraz o zabranie głosu pana posła Piotra Uścińskiego, który wygłosi koreferat w stosunku do tego sprawozdania. Bardzo proszę.

Poseł Piotr Uściński (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Dziękuję pani i panu prezesowi za przedstawienie tego sprawozdania. Jest przygotowane rzeczowo i kompleksowo. Bardzo dobrze je państwo przedstawili i zaciekawieniem można było go wysłuchać. Postaram się nieco krócej niż państwo temat koreferować. Nie będę powtarzał tego, co było już raz powiedziane.

Tak jak powiedział pan prezes, dane zawarte w sprawozdaniu służą bardzo dobrze porównaniom. Postarałem się przygotować analizę porównawczą z ostatnich kilku lat, której tu nie ma. Wziąłem sprawozdanie przygotowane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych z 2015 roku i porównałem je z 2019 rokiem. Co z tego porównania wynika? Liczba zbadanych uchwał, wydanych opinii, przeprowadzonych kontroli jest bardzo podobna przez te lata. Podobna jest też liczba jednostek samorządowych – niewiele się tu zmieniło.

W części pierwszej odniosę się do tego, co pani prezes mówiła o wynagrodzeniach. W 2015 roku wynagrodzenie przeciętne – jest tu wiele różnych przeciętnych podanych, ale skupię się na tym, łącznie z prezesami, członkami kolegiów, naczelnikami, bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego – wynosiło 4701 zł. Wtedy było to nieco ponad 700 zł więcej niż średnia krajowa. W 2019 roku to wynagrodzenie było wyższe, bo ten sam wskaźnik wynosi 5443 zł, ale jest tylko o 525 zł wyższy niż średnia krajowa. To wniosek do nadzorujących izby ministerstw, że płace w RIO na przestrzeni ostatnich kilku lat rosły wolniej niż średnia krajowa. Myślę, że w sytuacji, w której fachowcy z RIO odpływają do samorządów, to szczególnie trudne, aby wykonywać zadania. Wiele lat byłem samorządowcem, więc wiem, jak cenni są pracownicy, którzy przychodzą do samorządów z RIO. Faktycznie, to przygotowanie jest dobre, ale z waszego punktu widzenia nie jest to korzystne dla realizacji zadań.

Przedstawiła pani jeszcze wnioski *de lege ferenda*, przedstawiające nam problemy do rozwiązania przez ustawodawcę. Nie będę wchodził w szczegóły, bo już pani to zrobiła, ale zasadniczo są dwa typy wniosków – propozycje zmniejszenia obciążeń biurokratycznych i zredukowania niepotrzebnych czynności oraz redukcji niepotrzebnego efektu pompowania budżetów. Jeśli powiat przekazuje samemu sobie pieniądze, poprzez inne jednostki, rosną mu dochody i wydatki, ale *de facto* budżet się nie powinien zwiększać, a się zwiększa. To sztuczne dmuchanie budżetów. W 100% zgadzam się z tymi wnioskami. Wnioski bardziej merytoryczne, wymagające zmian, wymagają zastanowienia się przez ustawodawcę, naszą Komisję i ministerstwa nadzorujące samorządy, czy nie wprowadzić takowych zmian.

Aby nie przedłużać, chciałem nawiązać do jeszcze jednej kwestii z analizy porównawczej 2015 roku do 2019 roku. Budżety jednostek samorządu terytorialnego przez te 4 lata – przez kadencję samorządową czy nawet parlamentarną – wzrosły. Średnio wzrosły o 40% – to bardzo duży wzrost przez te 4 lata. Dzięki temu płace w samorządach

mogły rosnąć szybciej niż w RIO i znów jest wam trudniej. Łącznie wykonanie budżetów po stronie jst w 2019 roku po stronie dochodów wyniosło 278 500 000 tys. zł, a w 2015 roku było to 80 000 000 tys. zł mniej. Pokazuje to znaczący wzrost dochodów. Okazuje się, że samorządy mają dużo lepszą sytuację finansową obecnie niż 4 lata temu.

Podam jeszcze dane dla samych gmin, bo to były dane zbiorcze dla wszystkich samorządów. Dla gmin ten wskaźnik to 54% wzrostu. Budżety z 2015 roku wzrosły o 54% do 2019 roku. To bardzo duży wzrost, pozwalający samorządom działać dużo lepiej. Aż żałuję, że od 5 lat nie jestem samorządowcem, tylko posłem, i nie mogę jako samorządowiec brać w tym udziału. Pieniądze, które trafiają do samorządów, to w zdecydowanej większości subwencje, dotacje, wsparcie z budżetu państwa i podatków. Pokazuje to, że państwo o samorządy bardzo dobrze w ostatnim czasie dba.

Porównując do 2015 roku sytuację zadłużenia samorządów, zobowiązania obecnie wynoszą łącznie około 82 000 000 tys. zł. To niecałe 30% ich dochodów. Cztery lata wcześniej, bo w 2015 roku, zobowiązania wynosiły 71 600 000 tys. zł i 36% dochodów. Czyli *de facto* w stosunku do dochodów te zobowiązania znacznie spadły – z 36% do niecałych 30%. To pokazuje, że sytuacja finansowa samorządów jest dużo lepsza niż kadencję temu.

Może nie będę przedłużał. Dziękuję serdecznie za możliwość zabrania głosu.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Panie pośle, bardzo dziękuję. Czy przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pan Grzegorz Ziomek, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej, chciałby zabrać głos? Nie. Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos? Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Przemysław Koperski (Lewica):

Panie przewodniczący, bardzo dziękuję za udzielenie mi głosu. Przemysław Koperski z Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Chciałbym przede wszystkim podziękować państwu za ten bardzo dobry materiał i rzeczowe przedstawienie go dziś na posiedzeniu Komisji. To dobry materiał nie tylko dla parlamentarzystów, ale również dla samorządowców. Myślę, ze z uwagą przysłuchują się i będą analizowali to, co zostało dziś przedstawione. Mam kilka pytań i rekomendacji dla naszych Komisji.

Najpierw pytania. Proszę mi powiedzieć, czy w dochodach, które pan porównywał z lat 2018–2019 – o których mówił pan dość optymistycznie, jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego i gminy – były uwzględnione wpływy z tytułu programu 500+? Czy mają państwo opracowania, które wyłączałyby ten program z dochodów? Bo nie wiem, co zawierały. Jeśli państwa materiały uwzględniają dochody z 500+, nie można mówić o optymistycznym wzroście, bo to jest wlał-wylał. Mówię to jako były samorządowiec. Środki finansowe wchodzą i wychodzą. Spokojnie mogłyby to realizować inne agendy i nie zaburzać obrazu dochodów i wydatków jst.

Druga kwestia – czy mają państwo wiedzę, ile jest jednostek samorządu terytorialnego, które obecnie zagrożone są zarządem komisarycznym z powodu kłopotów finansowych, które przestały regulować lub w najbliższym czasie przestaną regulować swoje zobowiązania? Znalazłem informacje na temat zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z tytułu utrzymania zakładów opieki zdrowotnej, ale nie znalazłem rozbicia na różne organy założycielskie. Wiadomo, że miasta na prawach powiatu doskonale sobie radzą z utrzymaniem ZOZ, ale powiaty, szczególnie obwarzankowe, nie mają szans, aby w dłuższej perspektywie realizować te zadania. Ich wpływy do budżetu są niskie, a koszty generowane przez ZOZ tak wysokie, iż na dłuższą metę obawiam się, że nie będą w stanie ich utrzymać. Takie sygnały do mnie docierają. Czy mają państwo takie rozbicie, na różne organy założycielskie, jeśli chodzi o ZOZ?

To wszystko, jeśli chodzi o pytania. Gdy otrzymam odpowiedzi, mam dwa wnioski i rekomendacje dla Komisji.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Pan prezes Czarnocki, proszę bardzo.

Prezes RIO w Opolu Grzegorz Czarnocki:

Dziękuję za pytania. Zacznijmy od 500+. W istocie, jak pan zauważył, zasilenie z tytułu 500+ jest istotnym składnikiem wzrostu budżetów samorządowych, ale nie jest wskaźnikiem wyłącznym. Zaczęliśmy się w izbach zastanawiać, w jaki sposób to monitorować. Okazuje się, że zasilenie z tytułu 500+ nie jest proporcjonalne. Są regiony, gdzie to zasilenie jest bardzo duże, jak np. w województwach pomorskim i małopolskim, gdzie dotacje celowe na 500+ są powyżej 1100 zł, a są regiony, gdzie to zasilenie jest poniżej 500 zł, jak w województwie opolskim czy dolnośląskim, jak również w części województwa podlaskiego. Nie mam tego na slajdzie, ale w ostatniej części są mapki z tymi danymi. To rysunek nr 20. Widać tu, że są gminy, gdzie to jest poniżej 5 tys. zł, a są takie gdzie jest to powyżej 1,3 tys. zł. Można to filtrować w różny sposób. Zgadzam się, dane z 500+ wpływają, ale to nie jedyne dane, które wpływają na skutek tego wzrostu.

Jeśli chodzi o kwestię rozbicia zobowiązań jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną, również mam przyjemność odpowiedzieć, że jest taka tabela w tym materiale. Mamy dane, jeśli chodzi o podmioty nadzorowane. Zobowiązania jednostek samorządowych posiadających osobowość prawną ogólnie wzrosły z 5 160 000 tys. zł do 5 800 000 tys. zł. Jeśli chodzi o te sumy, paradoksalnie, jak wynikało z przedstawionej przeze mnie tabeli, wielkości są największe w województwach. W 2018 roku to było 2 645 000 tys. zł, a w 2019 roku 2 900 000 tys. zł, czyli 10% dynamika. To największa pula. W powiatach również jest wzrost – z 1 550 000 tys. zł do 1 809 000 tys. zł. Trafnie pan powiedział, że w miastach na prawach powiatu ten wzrost jest niższy, ale w dalszym ciągu przekracza 10%. Te dane są w sprawozdaniu, ale nie jest możliwe przedstawienie i omówienie wszystkiego. Dziękuję.

Poseł Przemysław Koperski (Lewica):

Bardzo serdecznie dziękuję za te odpowiedzi. Teraz przedstawię rekomendację. Pani prezes słusznie zauważyła, że wynagrodzenia pracowników RIO są niskie. Są również propozycje zmian legislacyjnych, które przedstawili państwo we wnioskach. Moje pytanie do prezydium Komisji, czy moglibyśmy skierować dezyderat do rządu, aby w przyszłym budżecie zabezpieczyć środki dla RIO na podniesienie wynagrodzeń, aby najlepsi pracownicy nie odchodzili? Jeśli skala wynagrodzeń w ostatnich 2 latach zmieniła się o ponad 20%, myślę że dla nas to poważny sygnał, abyśmy tym tematem się zajęli. To mój wniosek formalny. Składam propozycję, abyśmy wystąpili z oficjalnym wnioskiem o zabezpieczenie tych środków finansowych w przyszłorocznym budżecie.

Druga kwestia. Mam pytanie, czy propozycje zmian, które państwo przedstawili, mogą wyjść z naszych Komisji, czy też indywidualnie mają się tym zająć parlamentarzyści? Nie wiem, jaka do tej pory była procedura, bo jestem posłem pierwszej kadencji. Proszę o wyjaśnienie. Jeśli możemy to zrobić jako Komisja, to te wnioski, które państwo przedłożyli, moim zdaniem mają bardzo głębokie uzasadnienie. Mówię to jako były samorządowiec. Wydaje mi się, że powinniśmy wyjść im naprzeciw. Taką propozycję należy poprzeć lub złożyć ją formalnie. Bardzo serdecznie dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, oczywiście Komisje mogą wspólnie przygotować tego rodzaju dezyderaty, ale ich treść musi być ułożona i ustalona, zaproponowana najpierw przez inicjatorów. Mogę wziąć to na siebie, jako przewodniczący jednej z Komisji. Myślę, że prezydia Komisji się zbiorą, wspólnie to ustalą i przedłożą na wspólnym, odrębnym posiedzeniu treść tych dezyderatów, aby mogli się państwo z nimi zapoznać i wnieść odpowiednie poprawki. Nie mam nic przeciwko temu. Elementem pomocniczym może być też to, że pan samodzielnie przedłoży do prezydiów poszczególnych Komisji taki projekt. Przykładowo może to zrobić pan do prezydium swojej Komisji, a następnie zostanie on uwzględniony w dyskusji o jego kształcie, przed jego ostatecznym przyjęciem. Ze swojej strony przyjmuję uwagi, ale liczę na pomoc pana posła, abyśmy wyartykułowali te dezyderaty, tak aby przedłożyć je odpowiednim adresatom.

Poseł Przemysław Koperski (Lewica):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Chciałem podkreślić, że nie jestem członkiem prezydium ani przewodniczącym Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, tylko szere-

gowym posłem. Dziękuję za przyjęcie tych wniosków. Nie chciałbym wchodzić w rolę przewodniczącego Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Zasygnalizuję mu to. Myślę, że propozycja, którą pan przewodniczący złożył, aby wypracować to w ramach prezydiów, jest bardzo dobra. Oczywiście przyjmuje też tę rekomendację. Jeśli nie będzie takiego działania ze strony przewodniczącego mojej Komisji, choć nie sądzę, by tak było, również takie propozycje złożę. Bardzo serdecznie dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Szanowni państwo, przyjęliśmy już kiedyś dezyderat związany z trudną sytuacją nieco ponad 30 samorządów województwa podkarpackiego w związku z problemami Podkarpackiego Banku Spółdzielczego. Z konkretną propozycją wyszedł pan poseł Wiesław Buż, ja z drugiej strony. W ramach konsensusu to ustaliliśmy. Pan poseł Buż się później wycofał, stwierdzając, że to, co przygotowałem, jest bardziej precyzyjne. Nie biorę tego na siebie, że w sposób satysfakcjonujący dla pana to przygotuję. Panie pośle, na pewno otrzyma pan ten dezyderat. Przyjmuję to jako zadanie na przyszłość, ale nie będziemy teraz nad tym głosowali.

Proszę państwa, czy ktoś jeszcze chciał zabrać głos? Nie słyszę. W związku z tym zamykam dyskusję, przyjmując zobowiązania wynikające z wypowiedzi pana posła. Zgłaszam wniosek o przyjęcie sprawozdania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę, że Komisje przyjęły ten wniosek. Szanowni państwo, nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam, że Komisje przyjęły sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2019 roku.

Na sprawozdawcę proponuję pana posła Piotra Uścińskiego. Czy ktoś zgłasza inną osobę? Nie słyszę. Sprzeciwu nie słyszę. W związku z tym pan poseł Piotr Uściński będzie sprawozdawcą.

Zamykam posiedzenie. Informuję, że protokół posiedzenia wraz z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariatach Komisji. Dziękuję bardzo za udział.